

Das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stromnetz-Ausbauplanung – eine erste Bewertung

Hans-Jochen Luhmann

Der Ausbau der Netze stellt nicht nur technisch, sondern auch politisch und rechtlich eine Herausforderung dar. Einigermassen Einigkeit besteht wohl darüber, dass das Stromnetz im Zuge der Energiewende um- und ausgebaut werden muss. Darüber hinaus herrschen jedoch beträchtliche Differenzen zwischen der Öffentlichkeit sowie den Übertragungsnetzbetreibern und der Bundesnetzagentur in der Frage, welches Maß an Ausbau notwendig ist. Dies sollte sich im Prozess der Aufstellung des Bundesbedarfsplans Stromnetze in einem sauberen Kompromiss lösen lassen. Eine Analyse des ersten Erstellungsprozesses legt jedoch verschiedene Fehlentwicklungen offen, die rasch angepackt werden sollten.

Der erste, von der Bundesnetzagentur (BNetzA) erarbeitete Bundesbedarfsplan [1] ist am 19.12.2012 von der Bundesregierung als Gesetzentwurf übernommen worden [2]. Im Folgenden geht es nicht um das Ergebnis, vielmehr wird das Verfahren seiner Erstellung einer Bewertung unterzogen. Dieser in vier Schritte unterteilte Prozess mit mehrfacher Öffentlichkeitsbeteiligung ist mit der Energierechtsnovelle nach Fukushima konzipiert worden, wurde erstmals angewendet und ist soweit gediehen, dass er als Ganzes betrachtet werden kann. Aus den gemachten Erfahrungen sind Lehren zu ziehen. Das hat eine gewisse zeitliche Dringlichkeit, da der Erstellungsprozess revolvierend, im Drei-Jahres-Rhythmus, wiederholt wird.

Mandate des Lehren-Ziehens

Der erste Durchlauf fand unter enormem Zeitdruck statt. Darin durften die Übertragungsnetzbetreiber (ÜNB) alleine bestimmen, wie sie die Öffentlichkeitsbeteiligung vollziehen wollten. Die spärlichen gesetzlichen Vorgaben in § 12a ff EnWG banden sie kaum, und zu welchem Zweck sie eigentlich um „Konsultation“ der von ihnen ausgearbeiteten Entwürfe baten, ist nirgends niedergeschrieben. Die Öffentlichkeit reagierte mit erfreulichem Engagement. Eine Öffentlichkeit, die eigene Ressourcen in erheblichem Umfang in eine Konsultation einbringt, darf eine gewisse Professionalität im Umgang mit ihren Eingaben erwarten – dem wurde allerdings nicht so entsprochen, wie es angemessen gewesen wäre. Nur ein Indiz sei erwähnt: Es gab eine einzige Änderung, zu der die ÜNB sich als Ergebnis der Konsultationen haben bewegen lassen: Experten war es gelungen, aus den Ergebnissen abzuschätzen, dass ein wesentlicher Spezifizie-

rungsfehler im verwendeten Modell, das im Detail vertraulich gehalten wurde, vorliegen müsse – und tatsächlich: Die ÜNB haben ihn gefunden und unter Tilgung des Modellfehlers neu rechnen lassen. Für ihre Einschätzung des Netzausbaubedarfs aber blieb die Korrektur folgenlos. Umso überraschender für die Öffentlichkeit war dann der Entwurf des Bundesbedarfsplans, den die BNetzA am 26.11.2012 vorlegte. Da war die BNetzA gleichsam mit dem Schwert dazwischen gegangen und hatte den behaupteten Ausbaubedarf auf von ihr für legitim gehaltene zwei Drittel zusammengestrichen. Also muss an den Einwendungen seitens der Öffentlichkeit etwas dran gewesen sein, was die ÜNB schlicht nicht zugaben. Dass sie es nicht zugaben, lag an den von ihnen angelegten Kriterien bzw. ihrer Interpretation. Das aber war in der Konsultation nicht zur Debatte gestellt worden. Ein partielles Mandat, Lehren zu ziehen, besteht immerhin. § 12c (6) EnWG gibt der BNetzA das Recht,

„nähere Bestimmungen zu Inhalt und Verfahren der Erstellung des Netzentwicklungsplans sowie zur Ausgestaltung des ... Verfahrens zur Beteiligung der Öffentlichkeit <zu> treffen.“

Die vielen Unzulänglichkeiten in demjenigen Teil des nun zu Ende gekommenen Verfahrens, welchen die ÜNB zu verantworten haben, legen nahe, dieses der BNetzA gegebene Mandat zur Regulierung der öffentlichen Konsultationen zu nutzen.

Das aber ist nur der Anteil, der die ÜNB betrifft. Die gemachten Erfahrungen offenbaren auch Probleme mit der BNetzA, mit deren Verständnis ihres Mandats. Konsequenz ist, dass die Öffentlichkeit keine Gelegenheit

erhielt, den Netzplanentwurf, auf den es ankommt, der von der Bundesregierung zum Entwurf des Bundesbedarfsplans gemacht worden ist, im Rahmen einer Konsultation zu kommentieren; schwerwiegender noch: Auch in Zukunft wird das nicht anders sein können. Der Sinn öffentlicher Konsultationen ist damit infrage gestellt. Gleichermassen strahlt das problematische Mandats-Verständnis aus in Fragen der „Sicherheit der Stromversorgung“ sowie in die der angemessenen Kosten für (Sicherheits-)Reserven im Netz. All dies scheint auch gesetzgeberische Konsequenzen erforderlich zu machen, um das von der BNetzA geschaffene fait accompli im Verständnis der gesetzlich vorgegebenen Kriterien mittels einer Klarstellung wieder aus der Welt zu schaffen.

Drei Fehlentwicklungen: Überblick

Im Folgenden werden drei problematische Entwicklungen in Frageform hervorgehoben:

■ Ist die Option einer seriösen Öffentlichkeitsbeteiligung auf Dauer auf dem Altar dessen geopfert, dass die BNetzA als Herrin des Entwurfs des Bundesbedarfsplans sich das Recht auf last minute Grundsatzeingriffe vorbehalten will/soll/muss?

■ Ist eine konsistente Differenzierung der Kriterien, unter denen die beiden Treuhänder, ÜNB und BNetzA, den Netzausbaubedarf bestimmen, in einer solchen Weise vorstellbar, dass das schließlich bestätigte Endergebnis mit dem Kriterium der Sicherheit der Stromversorgung verträglich ist?

Anders gesagt: Wenn für den ÜNB-Plan das Kriterium der Sicherheit der Stromversor-

gung nach professionellen Grundsätzen leitend ist, kann dann ein unter Verantwortung der BNetzA anderen Kriterien folgender, deutlich im Umfang gekürzter Bundesbedarfsplan-Entwurf ebenfalls dem Anspruch genügen, die Sicherheit der Stromversorgung zu gewährleisten? Offenkundig geht das nur, wenn unter dem Kriterium „Sicherheit der Stromversorgung“ in beiden Fällen Unterschiedliches verstanden wird.

■ Wie ist sicherzustellen, dass die Treuhänder ÜNB und BNetzA sich an die (nicht von Dritten rechtsförmig vertretbaren) gesetzlichen Vorgaben halten? Insbesondere an die „energiepolitischen Ziele der Bundesregierung“ (§ 12a EnWG). Beide Instanzen wurden daran vom Gesetzgeber, der den Plan am Ende zu verabschieden hat, schließlich aus guten Gründen gebunden.

Die ersten beiden Fehlentwicklungen können nur durch den Mandatsgeber selbst, also den Bundesgesetzgeber korrigiert werden; die dritte könnte die BNetzA korrigieren, und zwar im Rahmen der anstehenden Regulierung des Verfahrens der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Konsultationen, die die ÜNB durchführen.

Fehlentwicklung 1

Sachstand

Der Netzentwicklungsplan, den die ÜNB aufgrund der selbstgewählten bzw. ihnen vorgegebenen Kriterien ausgearbeitet hatten, stellte einen Bedarf an Übertragung großer Leistungen über weite Strecken fest. Hierfür wurde ein Gesamtkonzept mit vier Hochspannungsgleichstrom(HGÜ)-Korridoren, die insgesamt sieben Trassen beinhalten und sämtlich in Nord-Süd-Richtung verlaufen, sowie ein ergänzender Ausbau des Drehstromnetzes, insbesondere eine weitgehende Anhebung des Spannungsniveaus auf 380 kV, als Gesamtplan vorgeschlagen.

Die ÜNB hatten den Netzplan gegen äußerst qualifizierte Einwendungen aus der Öffentlichkeit standhaft als kriteriengerecht verteidigt und schließlich (im Wesentlichen) unverändert bei der BNetzA eingereicht. Dabei handelt es sich um den Entwurf eines komplexen Gesamtkunstwerks, bei dessen Gestaltung die Gewährleistung eines „siche-

ren und zuverlässigen Netzbetriebs“ (§ 12b (1) EnWG), im Folgenden kurz: der Sicherheit der Stromversorgung, zu den zentralen Kriterien zählt. Vermutlich sollte der rechtliche Titel, „Bestätigung“, den die genehmigende Reaktion der BNetzA vom Gesetzgeber in § 12c (4) EnWG erhalten hat, genau das spiegeln:

Dass ein Gesamtkunstwerk eigentlich nur als Ganzes entweder anzunehmen oder abzulehnen ist – tertium non datur. Das gilt unbeschadet dessen, dass die BNetzA in § 12b (1) EnWG ausdrücklich als Konsequenz ihrer Prüfung des eingereichten Planes ermächtigt ist: *„Sie kann Änderungen des Entwurfs des Netzentwicklungsplans durch die Übertragungsnetzbetreiber verlangen.“*

Die BNetzA hat den von den ÜNB ausgearbeiteten Plan nicht als Gesamtkunstwerk stehen lassen, sie hat auch nicht die vom Gesetz vorgesehene Option gewählt, ihn zurückzugeben und Änderungen zu verlangen [3]; sie hat vielmehr entschieden, einen dritten Weg zu beschreiten, der im Gesetz nicht vorgesehen ist: Der von ihr verantwortete Entwurf eines Bundesbedarfsplans sieht gegenüber dem durch zwei öffentliche Konsultationen gegangenen Entwurf der ÜNB erhebliche Kürzungen im Netzausbaubedarf vor. Von den vier HGÜ-Korridoren in Nord-Süd-Richtung im Entwurf der ÜNB wurde einer gestrichen; und gestrichen wurde fast vollständig bei den Korridoren mit geringerer Länge, meist zur Abrundung oder in West-Ost-Richtung. Die sachliche Begründung der BNetzA im Wortlaut:

„Im Rahmen der technischen Prüfung ist die Bundesnetzagentur ... zu dem Schluss gekommen, dass eine Umsetzung der Overlaystruktur mit drei HGÜ-Transportkorridoren ausreichend und robust ist, den zukünftigen Entwicklungen Rechnung zu tragen.“

D. h. die BNetzA stellt implizit fest: Die ÜNB haben mehr an Netzzubau vorgesehen als „ausreichend und robust“ ist.

Thema ist hier allein der Verfahrensaspekt an diesem Ablehnungsvorgang, die methodische Begründung seitens der BNetzA: Es bestünden differierende Mandatslagen und damit Kriterien für die ÜNB bei der Erarbei-

tung ihres Netzplans einerseits und für die BNetzA bei der Feststellung des Entwurfs für einen Bundesbedarfsplans andererseits. Die BNetzA stellt dies wie folgt dar.

Die ÜNB hätten sich bei dem von ihnen verantworteten Planentwurf an die „Grundsätze für die Planung des deutschen Übertragungsnetzes in der Fassung vom März 2012“ zu halten. Dabei handelt es sich um eine Vorgabe, welche die vier ÜNB selbst formuliert haben, in Fortschreibung des TransmissionCode 2007, den die ÜNB noch unter der vorherigen Eigentümerschaft formuliert hatten. Darunter kämen die Kriterien Sicherheit und Bedarfsgerechtigkeit zur Anwendung. Einschränkend stellt die BNetzA fest:

„Aufgrund der geltenden Rechtslage und aus fachlich guten Gründen berücksichtigen die Übertragungsnetzbetreiber bei ihrer Netzplanung ausdrücklich keine marktbezogenen Maßnahmen, wie Redispatch von Kraftwerken, Einspeisemanagement von EEG-Anlagen oder Lastabschaltungen.“

Angedeutet ist damit: Die ÜNB seien gezwungen, den Netzbedarf unrealistisch überzogen zu bestimmen. Deshalb haben sie, methodisch bedingt, einen Sicherheitspuffer eingebaut. Die BNetzA betont sodann, dass sie für ihre Prüfung (im Hinblick auf den Bundesbedarfsplan) eines der in § 12b (1) EnWG vorgegebenen Kriterien, das Erforderlichkeitskriterium, in einem erweiterten Sinne [4] verwende:

„Damit geht die Bundesnetzagentur über den Ansatz und die Aufgabe der Übertragungsnetzbetreiber hinaus, ...“

„Bei der Prüfung der Erforderlichkeit einer Maßnahme hat sich die Bundesnetzagentur von weiteren Erwägungen leiten lassen, die über die von den Übertragungsnetzbetreibern zugrunde gelegten Planungskriterien hinausgehen.“

Das bedeutet eine Betonung dessen, dass es an bei diesem Kriterium zusätzlich in Anschlag gebrachten Erwägungen liegt, dass die BNetzA zu einem deutlich anderen Umfang des Netzausbaubedarfs gekommen ist als die ÜNB erarbeitet und standhaft gegenüber der Öffentlichkeit verteidigt haben. Der

Entwurf des Bundesbedarfsplans war damit, das ist zwingende Folge dieser Auffassung, nicht Gegenstand einer öffentlichen Konsultation, und er konnte es auch nicht sein. Er wurde schließlich erst im letzten halben Jahr ausgearbeitet, im Hintergrund bzw. parallel zu den beiden öffentlichen Konsultationen der Entwürfe der ÜNB.

Bewertung

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung verliert ihren Sinn, wenn der zur Konsultation gestellte Planentwurf (der ÜNB) anderen Kriterien zu entsprechen hat als jenen, denen in der abschließenden Entscheidung („Bestätigung“) gefolgt wird; und wenn der für den Bundesbedarfsplan relevante Planentwurf im Auftrag der BNetzA erst in derjenigen Phase erarbeitet wird, da die öffentliche Konsultation zum dafür irrelevanten Planentwurf läuft.

Fehlentwicklung 2

Sachstand

Die Beurteilung von vorgeschlagenen Maßnahmen nach dem Kriterium „Sicherstellung des (n-1) sicheren Betriebs des Übertragungsnetzes“ ist Teil der Beurteilung gemäß dem Kriterium „Wirksamkeit“. Die ÜNB sind aufgrund ihrer Planungsrichtlinien verpflichtet, alle Maßnahmen in den Netzplan einzustellen, die, so die Wortwahl der BNetzA, „notwendig“ sind, um einen in diesem Sinne sicheren Netzbetrieb zu ermöglichen. Das ist durchaus gestaffelt gedacht. Da ist es als erstes nötig, alle Maßnahmen, die unzulässige Betriebszustände verhindern, vorzusehen. Und obendrauf, als Sicherheitsaufschlag, sind alle Maßnahmen notwendig, „die gewährleisten, dass das Übertragungsnetz den Ausfall eines Betriebsmittels kompensieren kann“ („(n-1)-Kriterium“). Dass die ÜNB in diesem Sinne korrekt gearbeitet haben und sämtliche Maßnahmen in dem von ihnen eingereichten Planentwurf in diesem Sinne zur Sicherheit beitragen (und deshalb „wirksam“ sind), wird von der BNetzA ausdrücklich bestätigt.

Im Bestätigungsbeschluss wird aber nur ein Teil derjenigen Maßnahmen, welche die ÜNB als „wirksam“ erkannt und folglich vorgeschlagen haben, von der BNetzA als

„erforderlich“ erkannt und also „bestätigt“. Der Entwurf des Bundesbedarfsplans sieht somit nicht-bestätigte Maßnahmenvorschläge in erheblichem Umfang vor. Im Hinblick auf das Kriterium der Sicherheit der Stromversorgung bedeutet das, nun ganz penibel formuliert: Maßnahmen, die die ÜNB nach ihren Planungsgrundsätzen als für den sicheren Betrieb des Netzes für „notwendig“ erkannt haben, hat die BNetzA für „nicht erforderlich“ erklärt. Wie kann das gehen, ohne die Sicherheit der Stromversorgung einzuschränken? Dafür bietet die BNetzA zwei Arten von Antworten.

Die erste Antwort stellt ab auf Freiheitsgrade des Netzbetriebs, welche die ÜNB gemäß ihren Richtlinien für die hardware-Planung auszublenken haben. D. h., in den Richtlinien sei ein Sicherheitspuffer eingebaut, den die BNetzA nun abschmilzt. Soweit das Prinzip. Wer das im Detail quantitativ nachvollziehen will, gerät allerdings an die Grenzen der Transparenz.

Die zweite Antwort nutzt einen temporalen Ausweg: Hinsichtlich der nicht-bestätigten Maßnahmenvorschläge, im Wortlaut „noch nicht für den Netzentwicklungsplan Strom 2012 bestätigt“, werden die ÜNB ausdrücklich aufgefordert, „die Erforderlichkeit dieser Maßnahmen in künftigen Netzentwicklungsplänen zu untersuchen und gegebenenfalls neu darzulegen“. An dieser Formulierung ist zweierlei beachtenswert:

■ Das den ÜNB hier für spätere Vorlagen (die nicht in einen Bundesbedarfsplan münden) auferlegte Kriterium der „Erforderlichkeit“ ist eben ein Chamäleon. Geht es nur um den jährlich fälligen NEP, dann gilt es im einfachen Sinne; geht es hingegen, alle drei Jahre, um die Vorbereitung eines Bundesbedarfsplans, dann gilt dieses Kriterium im erweiterten Sinne.

■ Ein Konflikt mit dem Anspruch auf Sicherheit des geplanten Stromsystems besteht insoweit nicht, weil der Bundesbedarfsplan nur einen Teil des Ausbaubedarfs des Netzsystems heraushebt, eben denjenigen, der für die beschleunigte Herbeiführung bestandskräftiger Entscheidungen erforderlich ist. Entsteht so ein Nachbesserungsbedarf im Hinblick auf Sicherheitsdefizite, so haben ihn die ÜNB festzustellen

und dann eben im Normalverfahren anhängig zu machen [5].

Bewertung

Offen ist, in welchem Sinne der Bundesbedarfsplanentwurf der BNetzA, bei deutlicher Streichung gegenüber der Vorlage, dem Netzplanentwurf der ÜNB, dem Kriterium der „sicheren Stromversorgung“ entspricht [6].

Fehlentwicklung 3

Sachstand

Der Netzplanentwurf ist an den „energiepolitischen Zielen der Bundesregierung“ auszurichten, so ist es sinngemäß in § 12a EnWG formuliert. Faktisch steht dies allerdings nur im Paragraphen zum „Szenario-rahmen“, also unter den Anforderungen an die erste Stufe des gestuften Prozesses der Netzentwicklungsplanung. Zum besseren Verständnis ist es hilfreich, die Anlage dieses Erstellungsprozesses nach § 12a ff EnWG in Erinnerung zu rufen. Diese folgt dem Konzept einer modellgestützten Vorgehensweise.

Im Mittelpunkt steht ein (in den Spezifikationen vertrauliches) Strommarktmodell, welches die ÜNB betreiben lassen. Dafür existieren keine expliziten Anforderungen in § 12a ff EnWG; implizite existieren aber schon. Ein Strommarktmodell kann nicht anders, als ein Strommarktdesign zu spiegeln, und das entweder in Konstanz über die Zeit oder evolutiv [7]. Die Auffassung der BNetzA ist, dass die ÜNB die diesbezügliche Gesetzeslage als konstant zu nehmen und sich daran zu halten haben [8]. Nun besteht über vieles in der Zukunft Dissens, in einem Punkt aber herrscht ein klarer Konsens: Das zukünftige Strommarktdesign wird ein deutlich anderes sein als das aktuell gültige – das jetzige ist nicht zukunftsfähig. Die Netzplanung der ÜNB ist somit, dieser (angeblichen) Vorgabe wegen, zu erheblicher Irrealität verurteilt. Einwendungen in den Konsultationen gegen die unterstellte, dauerhafte Geltung des herrschenden Strommarktdesigns im Marktmodell prallten ab.

Das Strommarktmodell hat mit Szenarien als Input gefüttert zu werden. Diesem Be-

dürfnis hat die Legislative in Deutschland entsprochen und hat deshalb als ersten Schritt die Festlegung zunächst der Modell-eingabeparameter, und das über die Zeit, also von „Szenarien“, vorgesehen – dies war Gegenstand einer ersten Konsultation. Mit den von der BNetzA (im „Szenariorahmen“) „genehmigten“ Eingabeparametern lassen die ÜNB rechnen. Die öffentlich mitgeteilten unter den Ergebnissen des (vertraulichen) Marktmodells sowie der daraus (nicht modellgestützt sondern „händisch“) abgeleitete Netzausbaubedarf waren Gegenstand einer zweiten Konsultation.

Mit den als leitend intendierten diversen „energiepolitischen Zielen der Bundesregierung“ nun hat es eine spezifische Schwierigkeit im Hinblick auf dieses schrittweise strukturierte Verfahren der Netzplanung und seiner Konsultationen, die der deutsche Gesetzgeber möglicherweise nicht bedacht hat [9]. Sie können die „unangenehme“ Eigenschaft haben, dass sie sich nicht der Logik der Aufteilung nach Eingabeparametern und Modellergebnissen fügen. Es gibt welche, die als Eingabeparameter taugen, und es gibt andere, die nur als Modellergebnis repräsentierbar sind. Es kann also der Fall eintreten, dass auf Basis „genehmigter“ Eingabeparameter Modellergebnisse herauskommen, die den „energiepolitischen Zielen der Bundesregierung“ widersprechen. Und das war auch im NEP 2012 der Fall: Das Szenario A 2022 hat das stromspezifische Ziel der Erhöhung des Anteils von Erzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung nicht erfüllt, wenn auch nur knapp

nicht. Bei zwei breiter gefassten Zielen, wozu Strom nur einen, wenn auch wesentlichen Beitrag leistet, der Reduktion der Treibhausgasemissionen und der Senkung des Primärenergieverbrauchs, ist ein Verstoß nicht explizit festzustellen, aber als wahrscheinliche Implikation zu unterstellen.

ÜNB und BNetzA gehen mit einer solchen Verfehlung generell wie folgt um. „Energiepolitische Ziele der Bundesregierung“, die in Indikatoren gefasst sind, die nicht als Eingabeparameter taugen – wozu über die genannten hinaus der Anteil des Stroms aus erneuerbaren Quellen am Bruttostromverbrauch zählt –, haben dann eben „Pech“ gehabt und bleiben unbeachtet. Rechtlich begründet wird das einerseits damit, dass es sich nur um eine Anforderung an den Szenariorahmen handle, und andererseits sei es unpraktikabel.

Die Vorgabe, die Netzplanung an den „energiepolitischen Zielen der Bundesregierung“ auszurichten, ist aber von hoher Bedeutung. Eine Netzentwicklungsplanung ist (langfristige) Infrastrukturplanung, sie hat sich an zukünftigen Bedürfnissen zu orientieren. Das ist eine methodische Herausforderung. Da die Zukunft offen ist, wäre eine Vorgabe in dieser Allgemeinheit Gegenstand vielfältiger Ungewissheiten. Deswegen hat der Gesetzgeber ein Kriterium vorgegeben, das Unsicherheit einschränkt, gemäß dem unter den unendlich vielen Optionen in der Zukunft auszuwählen ist. Der Bezug auf die „Ziele der Bundesregierung“ ist auch sach-

gemäß, weil es eben die Politik ist, welche die Zukunft produziert und somit Ungewissheiten einschränkt.

Hinsichtlich des Umgangs mit dieser Orientierung, an diesem Kriterium, hat es auf allen Stufen der Planentwicklung, in allen vier Konsultationen, Einwendungen seitens der Öffentlichkeit gegeben. Die BNetzA ist damit wie geschildert umgegangen: Sie hat immer erneut und unverändert ihre Rechtsauffassung kundgetan. Für angemessen behandelt, für geklärt gehalten wurde der Punkt seitens etlicher Einwender nicht – er wurde deshalb immer erneut vorgebracht. Die BNetzA, die die Stringenz dieser Vorgabe des Gesetzgebers herunterspielt, ist für eine Klärung auch nicht die richtige Instanz. Man wird sehen, wie der Gesetzgeber selbst sich dazu verhält.

Ein zweiter Verstoß gegen die gesetzliche Vorgabe, die Netzplanung an den energiepolitischen Zielen der Bundesregierung zu orientieren, ist völlig bewusst bei einem Parameter vorgenommen worden, den die Bundesregierung so formuliert hat, dass er als Eingabeparameter taugt. Es geht um das Ziel, den Elektrizitätsverbrauch zu mindern (minus 10 % bis 2020), wie am 29.9.2010 vom Kabinett beschlossen.

Ein Änderungsbegehren dazu ist im Rahmen der Konsultation von etlichen Beteiligten erhoben worden, u. a. vom Wuppertal Institut. Für die Differenz sind unterschiedliche Auffassungen zum Sinn des bestimm-

ten Artikels vor „energiepolitischen Zielen“ bestimmend. Während von Einwendern die Auffassung vertreten wurde, die Elektrizitätswirtschaftliche Basis für den Netzplan dürfe keinem der „energiepolitischen Ziele der Bundesregierung“ widersprechen, ist die BNetzA der Auffassung, dass der bestimmte Artikel lediglich zu einer generellen, aber nicht ausnahmslosen Übereinstimmung verpflichtet.

Bewertung

1. Ob die Verletzung energiepolitischer Ziele der Bundesregierung, zu der es im NEP 2012 gekommen ist, wesentlich ist, sei dahingestellt. Unabhängig davon ist prinzipiell zu klären: Welche Konsequenzen hat es, wenn es, auf Basis „genehmigter“ Szenarioeingabewerte, zu einer Verletzung energiepolitischer Ziele, die sich nicht der Modell-Logik fügen, die also nur als Modelloutput reformulierbar sind, z. B. der Erneuerbaren-Ziele, kommt? Gilt dann die vorläufige „Genehmigung“ durch die nachgeordnete Behörde der Bundesregierung, die BNetzA, als sakrosankt? Darf also der Schwanz mit dem Hund wedeln? Oder gilt das Gegenteil: Haben die Kriterien des Gesetzgebers, operationalisiert als die Ziele der Bundesregierung, als sakrosankt zu gelten? Muss folglich der möglicherweise erhebliche Aufwand in Kauf genommen werden, den Iterationsprozess nochmals, samt einer neuen Modellrechnung, zu durchlaufen? Oder, eine dritte, vermittelnde Variante: Reicht es pragmatisch, dass bei der Festlegung der Szenarioeingabe-Parameter der große Daumen genommen wird und man sich vergewissert, dass auch Ziele der Bundesregierung nicht verletzt werden, die erst am Ende der Rechnung qua Modell auf die erste Stelle hinter dem Komma genau herauskommen? Solchen Hierarchisierungsfragen hat sich die BNetzA in ihren Ausführungen bislang nicht gestellt.

2. Irritationen hatte es darum gegeben, was unter dem Begriff „energiepolitische Ziele der Bundesregierung“ zu verstehen ist. Die ÜNB sollten in Zukunft darstellen, welche Dokumente sie heranziehen, um diesen Schlüsselbegriff vollständig zu füllen – dann würde er einer öffentlichen Konsultation erst zugänglich. Es ist ihnen zu untersagen, diesen Begriff implizit zu lassen und es der Öffentlichkeit aufzubürden, aus

Implikationen zu erraten, was die ÜNB unter diesem zentralen Begriff ihres Auftrags vermutlich verstehen.

3. Die Auseinandersetzungen um die Frage, ob der Planentwurf den gesetzlichen Vorgaben entspreche, war somit von einer (begrifflichen) Ambivalenz gekennzeichnet. Dieses Verhalten ist nicht geeignet, Vertrauen in die Solidität der Netzausbauplanung zu schaffen. Schließlich spielt der Konflikt vor dem Hintergrund, dass die ÜNB, die vom Gesetzgeber in eine Schlüsselrolle bei der Vorbereitung der Netzplanung gesetzt worden sind, nicht neutral, sondern Träger von Interessen sind. Sie stehen in einer klassischen *conflict of interests*-Situation, weil ihr Ertrag mit der Menge des Zubauvolumens wächst. Dessen ungeachtet ist zu akzeptieren, dass ihre Rolle bei der Netzplanung unverzichtbar ist. Also ist es die natürliche Rolle der BNetzA als Vertreter des unparteilichen öffentlichen Interesses, kritisch gegenüber den ÜNB zu agieren.

4. Die Ambivalenzen im Umgang mit der Verpflichtung auf die „energiepolitischen Ziele der Bundesregierung“, die grundsätzliche Problematik, dass die ÜNB in einem klassischen *conflict of interests* stehen, sowie die extrem geringe Güte des achtseitigen Ausgangsdokuments vom 18.7.2011, drei Motive also, sollten hinreichender Grund dafür sein, den ÜNB detailliertere Vorgaben zur Güte der von ihnen für eine öffentliche Konsultation vorgesehenen Dokumente zu machen. Die nächste Konsultationsrunde, die auf einen revidierten Bundesbedarfsplan hinläuft, ist spätestens im Jahre 2014 zu starten. Bis dahin sollte die BNetzA von ihrem Mandat gemäß § 12c (6) EnWG Gebrauch gemacht haben.

Anmerkungen

[1] Publiziert auf: http://www.netzausbau.de/cln_1932/DE/Bedarfsermittlung/Netzentwicklungsplan/Netzentwicklungsplan_2012/netzentwicklungsplan_2012_node.html;jsessionid=DC422BDCED14540F8E12CA5E87DACF45

[2] Referentenentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Zweiten Gesetzes über Maßnahmen zur Beschleunigung des Netzausbaus Elektrizitätsnetze, abrufbar unter: <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/B/bundesbedarfsplangesetz-entwurf,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true,pdf>

[3] Der Weg, den sie im Falle des Gas-Plans gewählt hat.

[4] ... und damit eigentlich wie ein weiteres Kriterium.

[5] Festzuhalten ist, dass eine Maßnahme „wirksam“ sein kann, wenn eines von vier Kriterien erfüllt ist; und nur eines von denen ist das der „Sicherstellung des (n-1) sicheren Betriebes des Übertragungsnetzes“ – vgl. Bestätigung vom 25.11.2011, S. 105. Insofern kann prinzipiell unter den „wirksamen Maßnahmen“ gestrichen werden, ohne dass das (n-1)-sicher-Kriterium tangiert wird. Die Auswahl der von der BNetzA gestrichenen Maßnahmen ist aber nicht so konzipiert worden.

[6] Der Netzplanentwurf, den die ÜNB vorzulegen haben, hat gemäß § 12b (1) EnWG dem Kriterium zu entsprechen, dass er „alle wirksamen Maßnahmen zu ... enthalten <habe>, die in den nächsten zehn Jahren für einen sicheren und zuverlässigen Netzbetrieb erforderlich sind.“ Die BNetzA bestätigt ausdrücklich, dass die „Übertragungsnetzbetreiber ... richtigerweise ihre Planung entsprechend den Planungsgrundsätzen ausgerichtet haben.“ Die Pointe des Satzes ist die Implikation, woran sie sich nicht orientiert haben: der von ihnen erarbeitete Planentwurf entspreche nicht dem Kriterium gemäß § 12b (1) EnWG, insbesondere dem dort formulierten Sicherheitskriterium (im erweiterten Sinne).

[7] An dieser Stelle mag man entgegenhalten, dass das Strommarktmodell nur den grenzkostengesteuerten Kraftwerkseinsatz abbilde, und dieses Optimierungsverhalten sei Strommarktdesign-invariant. Demgegenüber gilt es zu bedenken, dass das, was Grenzkosten sind, (auch bei brennstoffgetriebenen Kraftwerken) vertragsabhängig ist – vgl. take-or-pay-Verträge. Das Umgekehrte ist bei (liberalen) Konzepten von Strommarktdesigns leicht vorstellbar, die hohe Erneuerbaren-Anteile mit einem wesentlichen Refinanzierungsanteil aus Einspeiseerlösen koexistieren sehen wollen; und das trotz einer objektiv weitgehenden Fixkostenverlagerung im Stromsystem.

[8] In Worten der BNetzA ist das die „rechtlich ... bestehende uneingeschränkte Verpflichtung zum Netzausbau auch bei nur geringem Bedarf“ (S. 104).

[9] Es handelt sich hierbei nicht um eine EU-seitige Vorgabe, Art. 22 RL 2009/72/EG sieht die Stufung nicht vor.

*Dr. H.-J. Luhmann, freier wissenschaftlicher Mitarbeiter, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie GmbH, Wuppertal
jochen.luhmann@wupperinst.org*